

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Kemandirian keuangan daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola sumber daya atau potensi daerah yang dimilikinya secara efektif dan efisien sebagai sumber utama keuangan daerah yang berguna untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemandirian keuangan daerah sendiri ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Untuk dapat mewujudkan tingkat kemandirian keuangan yang tinggi atau setidaknya bisa dikatakan cukup, pendapatan asli daerah (PAD) yang diterima pemerintah daerah harus di atas batas minimum perolehan PAD, yaitu 20% dari total pendapatan daerahnya.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah direvisi menjadi Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, merupakan respon untuk menjawab tuntutan daerah dalam rangka otonomi daerah. Otonomi daerah memberi kesempatan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur, mengelola daerahnya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Pendapatan

asli daerah diharapkan dapat meningkatkan perekonomian dan meningkatkan pembangunan di daerah demi kepentingan publik.



Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah dalam pengelolaan segala sumber daya daerah dengan mengutamakan kepentingan publik. Mewujudkan kemandirian keuangan daerah, pemerintah harus meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor, yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga dapat meningkatkan otonomi dan kemandirian keuangan daerah sendiri.

Berdasarkan observasi yang peneliti lakukan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Garut, peneliti menemukan beberapa fenomena permasalahan yang berkaitan dengan kemandirian keuangan di Pemerintah Kabupaten Garut diantaranya yaitu sangat rendahnya kemandirian keuangan daerah Kabupaten Garut. Hal ini diduga dipengaruhi oleh rendahnya pendapatan asli daerah Kabupaten Garut. Selain itu, berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah (LKPD) Kabupaten Garut pada tahun 2012- 2016, rendahnya kemandirian keuangan daerah ini selalu menjadi hambatan dalam pencapaian target pembangunan daerah. Berikut adalah kriteria tingkat kemandirian keuangan daerah:

**Tabel 11****Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah**

<b>Tingkat Kemandirian</b>	<b>Kemandirian (%)</b>	<b>Pola Hubungan</b>
Rendah Sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	25% - 50%	Konsultatif
Sedang	50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100%	Delegatif

Sumber : Halim (2001: 169)

Dari tabel di atas, tingkat kemandirian keuangan daerah dikatakan tinggi apabila rasionya di atas 75% dan pola hubungannya bersifat delegatif yang berarti campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah, dikatakan sedang jika tingkat kemandiriannya mulai dari 50% sampai 75% dan pola hubungannya partisipatif yang berarti peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi, dan dikatakan rendah jika tingkat kemandiriannya berada di angka 25% sampai 50% dan pola hubungannya bersifat konsultatif yang berarti campur tangan pemerintah sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih

mampu melaksanakan otonomi, Sedangkan apabila dibawah 25% maka status dari daerah tersebut untuk tingkat kemandirian keuangan daerahnya dapat dikatakan sangat rendah dan pola hubungannya bersifat instruktif yang berarti peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu memaksimalkan otonomi daerah).

Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat, salah satu contohnya yaitu Kabupaten Garut, PAD yang merupakan ukuran dari kemandirian keuangan daerah, masih memiliki proporsi yang relatif rendah bahkan bisa dibilang sangat rendah dari total pendapatan daerah daerah. Hal ini dapat ditunjukkan oleh tabel berikut :

**Tabel 1.2**

**Hasil Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Garut**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Realisasi PAD</b>	<b>Bantuan Pemerintah + Pinjaman</b>	<b>Persentase (%)</b>
2012	184.269.764.772	2.254.422.587.453	8,17 %
2013	240.631.630.078	2.500.896.392.252	9,62 %
2014	373.261.713.306	2.777.197.147.463	13,44 %
2015	404.446.561.833	3.235.519.822.847	12,50 %
2016	385.312.223.031	3.363.663.001.679	11,46 %

<b>Rata- Rata</b>	<b>11,04</b>
-------------------	--------------

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Garut tahun anggaran 2012- 2016 (data diolah dengan rasio kemandirian)

Dari perhitungan rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Garut selama kurun waktu 5 tahun terakhir terhitung dari tahun 2012 rasio kemandirian keuangan Pemerintah Kabupaten Garut berada di rasio 8,17% itu artinya tingkat kemandiriannya rendah sekali, selanjutnya tahun 2013 rasio kemandirian keuangan Pemerintah Kabupaten Garut berada di rasio 9,62% yang artinya tingkat kemandiriannya sama seperti tahun sebelumnya yaitu rendah sekali, lalu di tahun 2014 tingkat kemandiriannya masih sama seperti tahun sebelumnya yaitu rendah sekali dengan nilai rasio yaitu 13,44%, di tahun 2015 dan 2016 tingkat kemandirian Kabupaten Garut sama sekali tidak mengalami perubahan dari tahun-tahun sebelumnya yaitu rendah sekali dengan nilai 12,50% (2015) dan 11,46% (2016). Dari total lima tahun data tingkat kemandirian Pemerintah Kabupaten Garut tersebut tidak ada satu tahunpun rasio kemandirian yang melewati angka 25%, itu artinya tingkat kemandirian Pemerintah Kabupaten Garut dari tahun 2012- 2016 tergolong sangat rendah dan mempunyai pola hubungan instruktif yang berarti peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung

pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Sementara sumber keuangan yang berasal dari bantuan pemerintah pusat, umumnya sudah ditentukan untuk pembiayaan tertentu yang sifatnya mengikat.

Oleh karena itu sangat wajar jika pemerintah daerah berusaha bagaimana memperoleh PAD semaksimal mungkin agar bisa memperoleh pendapatan yang sebesar-besarnya demi perkembangan dan pembangunan daerahnya. Terkait dengan kemandirian keuangan daerah, PAD harus bisa dioptimalkan melalui penggalian potensi sumber-sumbernya. Namun, pada kenyataannya permasalahan yang dihadapi sekarang adalah kondisi ekonomi tiap daerah yang berbeda. Daerah yang kurang potensinya akan kesulitan meningkatkan PAD. Salah satu contohnya adalah Kabupaten Garut.

Dari latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai masalah tersebut yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul : **“ Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Di Kabupaten Garut Periode 2012- 2016”** .

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka identifikasi masalah yang diambil dalam penelitian ini yaitu adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Garut masih sangat kurang dalam hal kemandirian keuangan daerah.
2. Kurangnya potensi ekonomi daerah Kabupaten Garut untuk meningkatkan PAD.
3. Cukup tingginya tingkat ketergantungan ekonomi pemerintah Kabupaten Garut terhadap Pemerintah Pusat.

## **C. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini yaitu adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?
2. Seberapa besar pengaruh retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?
3. Seberapa besar pengaruh hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?



4. Seberapa besar pengaruh lain- lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?
5. Seberapa besar pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yaitu adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut
2. Untuk mengetahui pengaruh retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut
3. Untuk mengetahui pengaruh hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut
4. Untuk mengetahui pengaruh lain- lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut?
5. Untuk mengetahui pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan mengenai Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Kemandirian Keuangan Daerah.
- b. Memberikan sumbangan konseptual bagi penelitian lain yang tertarik melakukan penelitian lainnya yang sejenis di masa-masa yang akan datang.

### **2. Kegunaan Praktis**

#### **a. Bagi Pemerintah Daerah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan membantu pemerintah daerah, khususnya daerah Kabupaten Garut dalam mengambil keputusan terutama yang berkaitan dengan PAD guna mewujudkan kemandirian keuangan daerah.

#### **b. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan tentang bagaimana keuangan daerah itu dikelola untuk dapat meningkatkan PAD sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

### c. Bagi Peneliti

Penelitian ini akan menambah pengetahuan yang berharga dari dunia praktis dan merupakan salah satu upaya peningkatan kemampuan analisis yang dipelajari selama ini dan sebagai syarat untuk dapat lulus serta mendapat gelar Sarjana Strata-1 Administrasi Publik.

### F. Kerangka Pemikiran

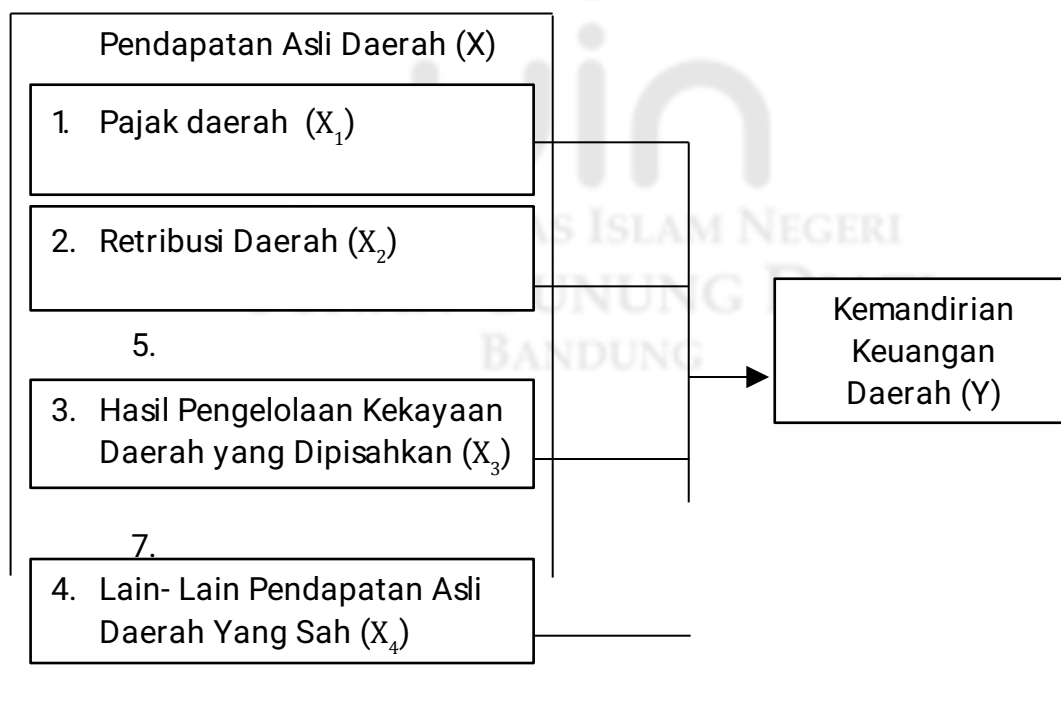
Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini yaitu pendapatan asli daerah yang berfungsi sebagai sebagai salah satu sumber pembiayaan pemerintah daerah dan sekaligus menjadi pemasok sumbangan terbesar untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah, semakin besar pendapatan asli daerah maka akan semakin besar pula tingkat kemandirian keuangan daerah, begitupun sebaliknya.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah diberi wewenang untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerahnya dengan tujuan agar setiap daerah menjadi lebih mandiri. Kemandirian daerah otonom pada prinsipnya sangat tergantung dari dua hal, yakni kemampuan keuangan daerah menggali sumber-sumber keuangan yang ada serta ketergantungan daerah terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah daerahnya.

Pemerintah daerah dapat menggali sumber-sumber potensi pendapatan daerah sesuai dengan undang-undang untuk melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya. Semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah akan menunjukkan daerah tersebut semakin mandiri dalam hal keuangan daerah. Berikut hubungan antara variabel dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam kerangka sebagai berikut:

**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**



Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat dimensi pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Hasil Pajak Daerah

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pengertian pajak daerah secara umum ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya

#### 2. Hasil Retribusi Daerah

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang

diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung

### 3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri. Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modal untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

### 4. Lain- Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain- lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/ataupengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

Sedangkan kemandirian keuangan daerah yaitu kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola sumber daya atau

potensi daerah yang dimilikinya secara efektif dan efisien sebagai sumber utama keuangan daerah yang berguna untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat diketahui dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Bantuan Pemerintah pusat/provinsi dan pinjaman}} \times 100 \%$$

### G. Hipotesis

Menurut Sugiono (2011: 71), hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan. Suatu hipotesis akan diterima apabila data yang dikumpulkan mendukung pernyataan. Hipotesis merupakan anggapan dasar yang kemudian membuat suatu teori yang masih harus diuji kebenarannya. Jadi hipotesis merupakan jawaban sementara pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan dalam perumusan masalah.

Dalam kaitannya dengan pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kemandirian keuangan daerah di atas, maka rumusan hipotesis dalam penelitian ini adalah:

1.  $H_0$  = Diduga tidak terdapat pengaruh antara pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

$H_a$  = Diduga terdapat pengaruh antara pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

2.  $H_0$  = Diduga tidak terdapat pengaruh antara retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

$H_a$  = Diduga terdapat pengaruh antara retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

3.  $H_0$  = Diduga tidak terdapat pengaruh antara pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

$H_a$  = Diduga terdapat pengaruh antara pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

4.  $H_0$  = Diduga tidak terdapat pengaruh antara lain- lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

$H_a$  = Diduga terdapat pengaruh antara lain- lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.



5.  $H_0$  = Diduga tidak terdapat pengaruh antara PAD terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

$H_a$  = Diduga terdapat pengaruh antara PAD terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Garut.

